

LA POLÍTICA INDUSTRIAL COLOMBIANA A LA LUZ DE LOS PLANES DE GOBIERNO GAVIRIA - SAMPER

Mónica Muñoz Zuluaga

Es interesante hacer referencia a la historia reciente que posibilita comprender la situación de la industria como parte de las decisiones político-económicas.

En primer lugar, hay que resaltar que el desarrollo de la industria colombiana, en la década de los 80, no se aleja del proceso de industrialización propio del país, enmarcado dentro de la internacionalización y un patrón de crecimiento oligopolista, hechos que generaron una centralización del capital, desnacionalización de la industria, organización de la producción, acumulación de capital asociada a alternativas tecnológicas en función de las economías de escala y una relativa elevada producción.

En segundo lugar, la industria nacional no se ha incorporado al mercado mundial en un momento de avanzado desarrollo tecnológico en el contexto internacional.

En tal sentido la expansión de la Industria nacional depende exclusivamente de la importación tecnológica, producto de una estructura industrial desigual y también del proteccionismo ejercido por el gobierno en la década de los ochenta. Así, la expansión industrial, estuvo asociada a las grandes empresas vistas como organizaciones oligopólicas o monopolísticas (en muchos casos, empresas del sector público), bajo condiciones de concertación, con mercados estrechos y con un capital amplio que permitió algunos niveles de industrialización, donde predominó el trabajo como actor de producción.

En este período, la industria alcanzó un gran posicionamiento en el mercado interno, producto del excesivo proteccionismo brindado por el gobierno, que se remojaba en: un control estricto a las importaciones con altos aranceles, control a la inversión extranjera y estímulos económicos a través de la política cambiaria, como los más sobresalientes. Estos factores se pueden asociar a una falta de incentivos directos que dinamizaran la producción de la industria e indujeran a un cambio en los procesos, a través de la utilización de mejores tecnologías.

* Quinto semestre Economía Industrial.

El resultado final del esquema proteccionista, fue la poca capacidad del sector para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos, generar mejores y mayores oportunidades de empleo, sin influir en el aumento general de los precios

La política industrial en el gobierno Gaviria

Bajo estas circunstancias, el sector industrial al igual que toda la actividad económica del país, cambia su estrategia al comenzar la década del 90. Producto del modelo de internacionalización de la economía, donde el mercado busca a través de la oferta y la demanda ajustar los desequilibrios existentes en la actividad productiva. Son estas fuerzas las que, en el corto y largo plazo orientan nuestra economía y determinan la conformación de sus estructuras de producción y consumo.

Efectivamente la década de los 90. es la que da origen a la elaboración de políticas para el sector industrial, que buscan su fomento como estímulo al crecimiento, a partir de la innovación tecnológica, el aprovechamiento al máximo de los recursos productivos y sobre todo a través de una mejor gestión de los empresarios que deben poner toda su mentalidad empresarial en función de la nueva propuesta industrial.

El programa gubernamental en el periodo 90-94 estuvo condicionado por dos importantes acontecimientos : primero, el plan estaba impregnado de un profundo optimismo fiscal, de un buen manejo del comercio exterior, con políticas claras que permitieran balancear los posibles desequilibrios que posibilitaran la consistencia del programa macroeconómico con el plan de inversiones públicas.

En segundo lugar, ejecutar un conjunto de reformas para profundizar de manera enfática en las áreas más sensibles del desarrollo económico, es decir, se plantearon un conjunto de estrategias sectoriales que impulsaran el crecimiento de la actividad industrial dentro del contexto de la internacionalización de la economía.

“La apertura, de ser exitosa, integrará mejor la economía colombiana a los flujos financieros, de capitales y tecnológicos internacionales. Así mismo, podrá facilitar una transformación de la estructura productiva del país, que le permitirá aprovechar mejor las oportunidades de especialización que ofrece el intercambio comercial. Esta transformación y el hecho de que el sector productivo se exponga al mayor rigor, disciplina y cambio tecnológico de los mercados internacionales, debe contribuir, a la larga, al desarrollo de una economía más moderna y competitiva”.¹

Lo característico del modelo de desarrollo de este gobierno es que se encontraba inspirado en Adam Smith, defensor de la libre operación de las fuerzas del mercado, haciendo hincapié en la necesidad que todos los sectores de la producción crezcan al mismo tiempo para evitar dificultades de oferta.

INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL SIN TRILLA DE CAFÉ

Periodo

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Crecimiento en %							
Crecimiento real de la producción	0.3	4.8	4.8	4.9	3.4	-3.4	0.7
Consumo aparente	17.8	10.3	18.5	7.7	6.6	-2.8	6.9
índice real de ventas producción Nacional	0.4	5.1	4.8	5.3	2.9	-1.8	1.4
Precios del productor	15.8	18.4	15.9	14.3	16.4	16.3	18.
Productividad/hora	0.2	2.7	3.3	6.2	7.3	-0.1	-0.0
Costo real hora trabajo	3.2	8.5	7.3	7.7	5.4	3.0	3.0
Empleo total	1.0	1.2	1.4	2.1	-2.7	-3.5	-5.7
Exportaciones		-3.7	11.1	11.3	21.1	-2.8	1.3
Importaciones							
Tasa de penetración	23.4	25.2	32.7	133.6	34.7	33.7	n.d
Tasa de apertura exportac.	16.5	14.2	14.7	14.2	15.4	14.9	n.d

Fuente: Indicadores de competitividad de la industria colombiana. Ministerio de Desarrollo. Marzo de 1997. DANE.

La revolución pacífica se remite a demostrar que las fuerzas del mercado, libres y sin interferencias, son más eficientes en el proceso de asignación de recursos.

Para este periodo Gaviria propuso reactivar el sector industrial, teniendo como prioridad en la política gubernamental y en los diversos sectores, las siguientes acciones:

1. Invertir en infraestructura básica para dar solución a los problemas de transporte en sus diversas modalidades.
2. Con respecto a los aranceles, ofrecer la liberalización comercial con México, como se logró con Venezuela.
3. Estimular la inversión en tecnologías para desarrollar un mercado de materias primas.
4. Crear condiciones para acceder a créditos, además de establecer regulaciones simples para importar tecnología, insumos y equipos.
5. Este cuatrienio también se ocupó del mercado laboral, dando paso a la especialización en forma puntual en los sectores productivos, para contribuir a un beneficio máximo.

6. Fortalecer la capacidad científica y tecnológica.

En la gran transformación estructural del programa de apertura y desregulación de la economía, el sector industrial, se enfrentó a nuevas reglas y condiciones que transformaron su producción, fundamentada en la eficiencia económica, impulsada por la competencia nacional e internacional.

Teniendo en cuenta que una apertura económica elimina de una manera sustancial los controles para importar (censura administrativa) y reduce los aranceles. El gobierno de Gaviria frena el proceso de modernización de la economía buscando una optimización de la producción y un acercamiento más rápido a los mercados internacionales.

“... Estimativos preliminares indican que durante el período 1990-1993, el valor agregado industrial creció a un ritmo promedio anual del 2.8% tasa inferior a la del producto interno de la economía que alcanzó un 3.2%, tasas que revelan una ligera reducción en el grado de industrialización...”².

De la política industrial del gobierno Gaviria se puede concluir, que la reforma comercial no representó una seria amenaza a los intereses del sector, adicionalmente mostró que la industria nacional no era tan ineficiente como se pensaba, pero requería ampliar su capacidad competitiva, acompañada de una política industrial que fortaleciera a aquellos sectores que han sido más productivos y estimulara el crecimiento de los menos eficientes, que en el largo plazo le otorgarían mayor capacidad de crecimiento al sector industrial y por ende a la economía en general.

La política industrial del gobierno Samper

Contrario a la propuesta del gobierno Gaviria, en el gobierno del Presidente Samper, la política fiscal es su principal soporte. Eso se refleja en la prioridad que se da al gasto público como fuente para financiar lo social, eje alrededor del cual gira toda la propuesta económica. En este orden de ideas, el equilibrio macroeconómico no es el objetivo final del actual gobierno.

La política industrial planteada para este período, se centró en mejorar la competitividad en el mediano plazo. Es importante aclarar que las ventajas competitivas sólo se dan por medio de un esfuerzo acordado entre gobierno, empresarios y trabajadores. Las principales políticas son:

1. Mantener la apertura como mecanismo para conseguir el crecimiento. Pero se hacen ajustes al proceso.
2. Competitividad para la internacionalización que comprende un conjunto de programas en ciencia y tecnología, la modernización agropecuaria, industrial y turística.
3. Impulso al desarrollo sectorial, sobre el entendido que algunos renglones no pueden ser sometidos a una total competencia internacional, sino que deben contar con condiciones que le garanticen su permanencia en el mercado.
4. Mejorar la infraestructura que se relaciona con el transporte vial, férreo, fluvial, puertos y aeropuertos.
5. Mejoramiento del recurso humano a través de la educación y la capacitación.

Algo de vital importancia, fue difundir políticas industriales sectoriales para corregir posibles fallas en el mercado; esto se dio apoyando a la industria en áreas como tecnología, capacitación del recurso humano, mejoramiento de la capacidad empresarial, acuerdos sectoriales y financiación.

PRODUCCIÓN REAL DE LA INDUSTRIA COLOMBIANA SUBSECTORES - VARIACIÓN ANUAL

SUBSECTOR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	Particip. produc./97*
999 Total sector sin trilla	0.3	48	4.8	4.9	3.4	-2.3	0.8	6.9
3S3 Prod Refinería, de petróleo	2.4	-11.9	0.7	6.4	1.6	24.7	-2.0	-6.6
314 Tabaco	16.1	-16.8	-11.9	-18.2	-15.6	16.7	-8.0	-4.9
322 Prendas de vestir	-2.8	4.2	-5.7	-18.0	-1.8	8.9	7.5	14.7
356 Productos plásticos	-0.7	15.9	11.2	15.5	-32	2.6	2.2	14.7
342 Imprentas, editor, conexas	4.4	1.0	8.3	15.3	-7.9	-3.7	2.5	8.6
383 Maquinaria, aparatos electr	-8.8	16.4	7.7	5.3	-7.7	-7.3	14.3	27.3
355 Productos de caucho	3.9	7.6	-1.0	-9.6	-15.5	-10.5	-16.6	-5.8
321 Textiles	0.1	7.1	-1.7	2.2	5.2	2.9	-3.1	-1.9
381 Prod Metal. Excep. maquin	-9.4	10.4	13.5	10.2	68	1.8	8.1	15.1
313 Bebidas	-0.4	4.7	6.2	79	8.7	-7.8	1.0	14.6
351 Sustan. quím. industriales	4.1	-3.0	0.7	1.9	8.8	-7.4	-3.7	4.1
384 Equipo y material transp.	-16.4	19.2	42.5	11.0	1.0	-6.1	-0.6	6.2
341 Fabricación papel y producto	11.5	9.0	-7.1	8.3	86	-9.7	-2.6	-1.5
324 Fabricación de calzado	22.5	1.0	-3.5	-3.6	-93	-18.9	-6.3	16.8
323 Cuero y sus productos	92	-3.6	-8.3	-5.5	-15.8	-22.7	3.7	17.3

Fuente: DANE. Indicadores de competitividad Ministerio de Desarrollo Selección, algunos subsectores dada la tradición en la producción.

Se crearon programas de modernización y reconversión industrial enfocados al mejoramiento del recurso humano, la producción y el ambiente laboral, para lo cual se contó con recursos del Instituto de Fomento Industrial para el capital de trabajo, inversiones fijas y de capitalización que superan los US\$125.000 millones de dólares por año. Adicionalmente la pequeña y mediana empresa utilizará US\$65.000 millones de dólares por año a través de PROPYME.

En el campo de la productividad y desarrollo tecnológico continuaron operando los centros tecnológicos con un capital de \$5.550 millones de dólares (Colciencias aportó \$3.550 millones de dólares y el IFI aportó \$2.000 millones de dólares). Estos centros funcionan en la prestación de servicios tecnológicos a las empresas, contribuyendo y concretando, proyectos enfocados al beneficio sectorial.

Para resolver problemas referentes al producto colombiano en mercados internacionales, se creó el Comité Preparatorio del Sistema Nacional de Diseño, que lo integran el Ministerio de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto de Fomento Industrial y Colciencias; su

objetivo es fortalecer la presencia de los productos colombianos dentro de las normas de calidad en el mercado internacional.

En síntesis, la política de competitividad es el motor central de la política industrial del actual gobierno para acceder a los mercados internacionales. En su creación se debieron tener en cuenta tanto la política microeconómica como la macroeconómica.

La política macroeconómica debe incurrir en el mejoramiento de los factores competitivos diferentes a los precios, es decir, fortalecer el desarrollo y fomento del recurso humano, incorporar a los procesos productivos tecnologías de punta que conserven el ecosistema generando un mayor índice de producción para el mercado interno como externo, ampliando los mercados de exportación para la industria colombiana, pero sobre todo creando una política industrial que corrija las fallas en el mercado con una intervención eficaz del gobierno, que garantice el crecimiento del sector.

En el ámbito macroeconómico, propender por equilibrios entre la política fiscal, reduciendo el gasto público para evitar el crecimiento del déficit con todos sus efectos negativos y la política monetaria y cambiarla.

Sin negar que la estructura industrial de Colombia tenga problemas fundamentales, la crisis del sector está asociada fuertemente a una depresión de la acumulación de capital en el propio sector como consecuencia de un modelo de desarrollo industrial protegido y un comportamiento estático de la demanda que frenó la inversión industrial, lo que condujo al sector a una obsolescencia tecnológica y a una estructura de producción rezagada con relación a los cambios en la composición de la demanda determinados por el propio crecimiento de la economía, por patrones internacionales de consumo y cambios en los precios relativos internacionales, que exigen un reordenamiento de la política industrial en Colombia.

NOTAS:

¹ Guillermo Perry y otros. Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria. Revista Economía Colombiana, número 238. Febrero-Marzo de 1992.

² (2) Estimativos de Anif - Fedesarrollo (1994)